

Tilburg University

Belastingmoraal en compliance

Gribnau, J.L.M.

Published in:
Weekblad voor Fiscaal Recht

Publication date:
2008

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Gribnau, J. L. M. (2008). Belastingmoraal en compliance: Het belang van legitimiteit van de Belastingdienst. *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 137(6790), 1325-1336.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BELASTINGMORAAL EN COMPLIANCE

PROF. MR. J.L.M. GRIBNAU*

Het belang van legitimiteit van de Belastingdienst

Jede Herrschaft sucht den Glauben an ihre 'Legitimität' zu erwecken und zu pflegen¹

1 Inleiding

Het zijn zware tijden voor de Belastingdienst. Met name de automatiseringsproblemen halen regelmatig de media. Deze problemen leiden tot extra lasten voor de burgers en dus tot irritatie. De vraag is of de aanhoudende ICT-problemen bij de Belastingdienst van invloed zijn op de belastingmoraal van de burgers. Leiden deze problemen tot een verminderd respect voor de belastingwet en tot een geringere bereidheid de wettelijke regels na te leven? Komt derhalve ook de belastingmoraal van de burgers en hun *compliance* in zwaar weer, omdat de Belastingdienst aan legitimiteit inboet? Zouden belastingplichtigen de massale automatiseringsfouten van de Belastingdienst zelfs als een reden mogen zien om belasting te ontduiken?

In deze bijdrage beantwoord ik deze vragen aan de hand van een uiteenzetting over het belang van de legitimiteit van de Belastingdienst en zijn handelen. Eerst geef ik een summier schets van de problematische situatie bij de Belastingdienst en van de last die de burger daarvan ondervindt. Daarna ga ik in op het begrip 'legitimiteit' en het belang daarvan voor *compliance*, waarbij ik betoog dat een gedifferentieerde benadering nodig is. Daarbij geef ik een aantal concrete voorbeelden van legitimiteitsverlies. Vervolgens laat ik zien hoe de Belastingdienst aan legitimiteitsopbouw doet; horizontaal toezicht is hiervan wellicht het meest in het oog springende voorbeeld. Tot slot benadruk ik het belang van de traditionele, verticale, rechtshandhaving voor legitimiteit van de Belastingdienst. Deze stimuleert direct en indirect de nalevingsbereidheid van de burgers, omdat zij daardoor over en weer gesteund worden in hun vertrouwen dat hun medeburgers hun fiscale *fair share* aan de maatschappij bijdragen.

2 ICT- en andere problemen bij de Belastingdienst

De problemen bij de Belastingdienst zijn niet gering. Een paar voorbeelden geven een beeld van de omvang daarvan. December 2007: duizenden werknemers krijgen ten onrechte van de Belastingdienst en werkgevers bericht dat ze te veel betaalde zorgpremie over 2006 terugkrijgen. Februari 2008: ruim 720 000 belastingplichtigen moeten hun digitale aangifte opnieuw versturen. Maart 2008: in circa 7000 downloadbare winstaangiften 2007 is een te lage aftrek buitengewone uitgaven of giften toegepast en nog eens 40 000 bedrijven moeten opnieuw hun jaarloongegevens over 2007 verstrekken aan de Belastingdienst. En dan hebben we het nog niet over het niet-controleren van toeslagen en de geruchtmakende niet-gecorrigeerde fout in een belastingaangifte ter grootte van € 3,4 miljoen.²

Zonder ICT kan de Belastingdienst de toegenomen taken niet aan, noch de uiterst complexe belastingwetgeving uitvoeren. Dat gold al langer voor de fiscale beschikkingsfabriek, maar dat geldt nu ook voor de uitvoering van het toeslagensysteem, dat bovendien extra zorgen oplevert. ICT lijkt inmiddels een plaag te zijn geworden voor de Belastingdienst waar het traditioneel toch al om massale processen gaat. Ga maar na: ruim 48,5 miljoen behandelde aangiften, 7,5 miljoen uitbetaalde toeslagen, ruim 3,3 miljoen uitgevoerde controles, 1,7 miljoen afgedane bezwaarschriften en 1,4 miljoen dwangbevelen en

* Hoogleraar Kwaliteit van fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden en hoofddocent Methodologie van het belastingrecht aan het Fiscaal Instituut Tilburg/Center for Company Law, Universiteit van Tilburg; J.L.M.Gribnau@uvt.nl.

¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, blz. 122, Tübingen: 1972 (oorspr. 1921).

² HR 7 december 2007, nr. 44 096, NTFR 2007/2249, (V-N 2007/58.13).

een kleine 14 miljoen telefonische inlichtingen in 2007. Percentueel gaat het dan misschien om niet zoveel fouten, maar de absolute aantallen zijn verontrustend.³ Als er op deze schaal iets fout gaat, gaat het vaak goed fout. Geen wonder dat de Staatssecretaris van Financiën besloot in te grijpen; hij gaat het automatiseringscentrum van de Belastingdienst in Apeldoorn reorganiseren.⁴

Bij de Belastingdienst gaat het overigens niet enkel om ICT-problemen. Mijn stellige indruk is dat de Belastingdienst een fors tekort heeft aan deskundig personeel. Er zijn de laatste jaren veel gekwalificeerde medewerkers in de VUT gegaan en er is te lang een externe vacaturestop geweest. Het opheffen van die vacaturestop in 2006 heeft niet geleid tot voldoende medewerkers. Dat heeft gevolgen voor de intensiteit van de geautomatiseerde toetsing. Deze toetsing van aangiftes gebeurt immers aan de hand van bepaalde selectie- en controlenormen (parameters). De computer selecteert en controleert de aangiftes; 'uitgeworpen' aangiftes worden – vaak enkel op bepaalde onderdelen – 'handmatig' door medewerkers nader onderzocht. Als er echter te weinig (deskundige) medewerkers voor deze beoordeling zijn, moet de computer zodanig afgesteld worden dat die minder aangiftes uitwerpt. Dat betekent dat bepaalde fouten in aangiftes ten onrechte niet gecorrigeerd worden. Later herstel is dan niet mogelijk vanwege het ontbreken van een nieuw feit. Het meest bekende voorbeeld is het al genoemde geval van de niet-gecorrigeerde fout in een belastingaangifte ter grootte van € 3,4 miljoen.⁵

Er dient dus niet alleen extra geïnvesteerd te worden in ICT bij de Belastingdienst. Extra personeel bij de Belastingdienst zal zichzelf via correcties op aangiften direct terugverdienen. Dit is zeker geen pleidooi voor een alsmaar uitdijende overheid, maar de vraag is of hier het evenwicht toch niet wat zoek is. Wetten die slecht worden uitgevoerd, verliezen immers aan legitimiteit.

De wetgever mag overigens ook wel wat meer ernst maken met het streven naar (ware) eenvoud. De wetgever die het belastingrecht voor allerlei beleidspolitieke doeleinden gebruikt, heeft vaak te weinig oog voor uitvoeringsproblemen. Gelukkig heeft de belastingwetgever beterschap beloofd. Allereerst zal nieuwe wetgeving extra kritisch op eenvoud en uitvoerbaarheid beoordeeld moeten worden, maar ook bestaande wetgeving zal vereenvoudigd moeten worden.⁶ De complexiteit van de huidige belastingregelgeving creëert steeds meer uitvoeringsproblemen. De politieke scoringsdrift gaat ten koste van een serieus meewegen van het belang van de uitvoerbaarheid.⁷ Laten we hopen dat de wetgever inderdaad minder ADHD-gedrag zal vertonen. Goede voornemens zijn immers kwetsbaar tegenover politieke scoringsdrift en de waan van de dag. Zeker is dat complexiteitsreductie noodzakelijk is – dan zijn er op termijn overigens mogelijk ook minder ambtenaren nodig.

Deze terechte aandacht voor de gevolgen van complexe wetgeving voor de (geautomatiseerde) processen binnen de Belastingdienst is slechts één kant van de medaille – zij het een op dit moment wat roestige medaille. Het zijn immers primair de burgers die last hebben van deze

complexiteit en de (mede) daardoor veroorzaakte problemen bij de Belastingdienst.

3 De lasten voor de burger

In welke mate heeft de burger last van de problemen bij de Belastingdienst? De getalsmatige uitwerking van een voorbeeld geeft daarvan een indruk. In een rapport van de Algemene rekenkamer lezen we dat het overgrote deel van de zes miljoen mensen die in 2006 huur- en/of zorgtoeslag hebben aangevraagd, op tijd een eerste voorschot gekregen. Maar 52 000 burgers hadden hun huur- of zorgtoeslag eind 2006 niet op tijd ontvangen. Dit was krap één procent; van de aanvragers, maar vanwege het individuele belang regende het klachten bij de Belastingdienst en bij de Nationale Ombudsman. Verder kregen 460 00 burgers een te laag of te hoog voorschot uitgekeerd. Deze fouten gaan gepaard met grote maatschappelijke kosten: ongeveer 11 000 klachten en een ICT-systeem dat twee keer zo duur is als begroot.⁸

³ Zie L.G.M. Stevens, 'Belastingdienst op drift', WFR 2007/399, voor een relativering, ook in relatie tot het presteren van andere overheidsorganisaties. Maar dat was wel ruim een jaar geleden, en sindsdien is er nog al het een en ander misgegaan.

⁴ Zie zijn brief aan de Tweede Kamer van 27 februari 2008, DGB2008/1114M, NTFR 2008/249 naar aanleiding van de problemen met het aangifteprogramma in die maand.

⁵ In feite komt dit neer op de aloude praktijk van het 'afstempen': het noodgedwongen bij gebrek aan menskracht, na een eerste globale selectie, zonder verdere controle afdoen van aangiftes. Dergelijke capaciteitsproblemen, maar ook een veranderende werkwijze of organisatie, zijn primair de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst, en mogen niet zomaar leiden tot een verminderde rechtsbescherming (bijvoorbeeld bij navordering); zie al H.J. Hofstra, A.M. Donner en Ch.P.A. Geppaart, 'Navordering en administratieve boete', WFR 1985/517. Een minder bemoeizuchtige belastingwetgever – en dus minder complexe wetgeving – zou hier kunnen helpen; vergelijk ook de visie van de WRR (hieronder in noot 16).

⁶ Zie de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 8 juni 2007, nr. DGB 2007/02296, V-N 2007/30.4 (over een plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst aangeboden aan de Tweede Kamer). De staatssecretaris reageert op de reactie van de Tweede Kamer daarop in zijn brief van 7 september 2007, nr. DGB 2007-04039, V-N 2007/41.3.

⁷ L.G.M. Stevens, 'Belastingdienst op drift', WFR 2007/399, blz. 403-404 geeft een ruime selectie voorbeelden van onderdelen van de wetgeving waar de uitvoering overmatig gecompliceerd is geraakt. Zie ook J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, blz. 67-88, Amersfoort: 2007, over het gebrek aan zorgvuldigheid in het fiscale wetgevingsproces.

⁸ Rapport ICT-project huur- en zorgtoeslag, Kamerstukken II 2007/08, 31 333, nr. 2.

Voor de burgers betekenen deze fouten extra werkzaamheden en dito kosten.⁹ Zij moeten immers handelingen opnieuw verrichten omdat de Belastingdienst fouten maakt en dat leidt tot extra kosten. De enquête van het VNO-NCW-opinieblad Forum naar de prestaties van de Belastingdienst van april 2008 geeft een indruk daarvan voor wat betreft ondernemers. De gevolgen van massale fouten bij de Belastingdienst komen in ruime mate op het bordje van ondernemers die immers tal van herendiensten verrichten en dus kosten maken voor de Belastingdienst.¹⁰ Bovendien hebben zij nog in grotere mate dan particulieren al veel last van het voortdurend wijzigen van allerlei (overheids)regelgeving. Die leiden voor ondernemers tot 'hinderlijke extra nalevingskosten vanwege bijvoorbeeld noodzakelijke aanpassingen in de administratieve organisatie en de ICT-infrastructuur van een bedrijf'.¹¹

Het is misschien lastig de schade als gevolg van de problemen bij de Belastingdienst te begroten, maar de irritatie en frustratie zijn onmiskenbaar af te lezen uit deze enquête. Wat zijn de gevolgen daarvan? Hebben de voortdurende problemen bij de Belastingdienst op zich invloed op het fiscaal gedrag van de burgers? Neemt hun belastingweerstand toe?¹² Gaan zij zich antifiscaal gedragen?

Allereerst moet opgemerkt worden dat het grootste deel van de Nederlandse belastingplichtigen belastingontduiking afwijst en zegt het zelf niet te doen. Al jaren lang gaat het om rond de 85% respectievelijk 75%.¹³ De uitgangssituatie is dus zeker niet slecht. Vervolgens is natuurlijk de vraag of de huidige problemen bij de Belastingdienst daar verandering in brengen. Te weinig controle van aangiften en toeslagen bijvoorbeeld betekent een lage pakkans. Volgens het Beheersverslag van de Belastingdienst over 2007 was de ervaren kans op ontdekking 71%. Die score, iets hoger dan in 2006, zal in 2008 vanwege de aanhoudende problemen mogelijk wel wat lager zijn.

Maar al ook wordt de pakkans kleiner, dan zal dit niet snel leiden tot een verminderde naleving van de belastingwet. Deze naleving, *compliance*, door de burger heeft overigens een belangrijke morele dimensie; de burger draagt immers zo zijn wettelijk verschuldigde *fair share* bij aan de schatkist. De pakkans nu heeft maar een beperkte invloed op de *compliance* van de burger, zoals blijkt uit empirisch onderzoek. Pakkans en sancties zijn op zich niet onbelangrijk, maar vertrouwen in de Belastingdienst is voor de gemiddelde belastingplichtige veel belangrijker (zie echter voor enige nuancering onderdeel 7).

Rechtspsychologisch onderzoek laat namelijk zien dat *compliance* afhangt van de vraag of belastingplichtigen de rechtshandhaving door de Belastingdienst als redelijk en fair ervaren en in overeenstemming met behoorlijkheids- en zorgvuldigheidsnormen. Belastingplichtigen reageren op de wijze waarop zij door de Belastingdienst worden behandeld. Zij zullen meer bereid zijn tot naleving, tot het bijdragen van hun fiscale *fair share*, als ze de Belas-

tingdienst vertrouwen, zijn handelen als onpartijdig ervaren en zichzelf met respect behandeld voelen.¹⁴

De legitimiteit van de Belastingdienst, de aanvaarding van diens handelen als gezaghebbend en gerechtvaardigd, heeft dus meer invloed op de nalevingsbereidheid van de burgers dan de pakkans. De legitimiteit van de Belastingdienst, een morele categorie, heeft dus invloed op de bereidheid van burgers tot het bijdragen van hun fiscale *fair share*, op hun belastingmoraal. Deze legitimiteit kan in relatie tot de diverse 'doelgroepen' van de Belastingdienst een verschillende inhoud hebben en daarmee leiden tot uiteenlopende gevolgen voor de *compliance*. Legitimiteit is dus geen homogeen begrip, zoals uit het volgende onderdeel blijkt.

4 Legitimiteit van Belastingdienst

De legitimiteit van de Belastingdienst is een cruciale factor bij de naleving van belastingwetten. Legitimiteit is een morele kwaliteit die de belastingplichtigen de Belastingdienst toedichten waardoor ze zich verplicht voelen zijn beslissingen te aanvaarden. Dit respecteren betekent dat macht tot gezag wordt. De Belastingdienst verwerft dus gezag als zijn optreden als legitiem wordt ervaren. De wijze waarop hij de burgers behandelt, is daarbij van groot

⁹ MKB Nederland en VNO-NCW menen daarom dat de Belastingdienst elk bedrijf in Nederland maandelijks € 500 moet betalen om de extra administratieve lasten te compenseren die worden veroorzaakt door de problemen bij de fiscus. Deze eis viel samen met het bekend worden dat 430 000 ondernemers hun aangifte opnieuw moesten invullen omdat het computersysteem van de Belastingdienst de benodigde gegevens van uitkeringsinstantie UWV niet kan in lezen; Het Parool 22 juni 2007.

¹⁰ Zie J.L.M. Gribnau, 'Wat maakt u zo bijzonder? Herendiensten en rechterlijk overgangsrecht. Een prelude', WFR 2007/1068.

¹¹ Eindrapport commissie-Stevens, Regels op maat. Slotaanbevelingen aan het kabinet voor de aanpak van regeldruk, blz. 97, 's-Gravenhage: 2007; de breed levende ergernis hierover wordt nog versterkt doordat van deze wijzigingen de 'uitvoeringsconsequenties vaak pas in een veel te laat stadium bekend worden'.

¹² H.J. van de Braak, Belastingweerstand. Een proeve van fiscale sociologie, blz. 64 e.v., Deventer: 1981, bespreekt al de vraag in hoeverre belastingweerstand wordt veroorzaakt door 'onbehoorlijke wetgeving, voor zover die onvoldoende aansluiting vindt bij maatschappelijke rechtvaardigheidsopvattingen' (dus nog los van de complexiteit en de uitvoeringslasten daarvan).

¹³ Zie Belastingdienst beheersverslag 2007, blz. 11, www.belastingdienst.nl.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld K. Murphy, *Procedural Justice and Tax Compliance* (Centre for Tax System Integrity Working Papers Series no. 12), Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra: 2004, 10. Vergelijk T.R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton: 2006.

belang. Net als andere onderdelen van de overheid beoordelen burgers de Belastingdienst op kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening. 'Outputlegitimiteit' ontleent instanties als de Belastingdienst aan hun bijdrage aan het functioneren van de rechtsstaat, in termen van output, productie of dienstverlening.¹⁵ Als gevolg van het toegenomen belang van deze 'output legitimatie' moet de Belastingdienst zijn uiterste best doen om goed te presteren, zodat voldoende draagvlak voor zijn optreden ontstaat.¹⁶ Draagvlak betekent legitimiteit en dat bevordert de *compliance* van de belastingplichtigen.

Groepen belastingplichtigen vertonen verschillende karakteristieken en gedragspatronen. Hun verschillende hoedanigheden kunnen tot uiteenlopend gedrag en reacties op het handelen van de Belastingdienst leiden. Men kan dan ook niet steeds dezelfde eisen aan alle belastingplichtigen stellen; zij kunnen bijvoorbeeld ook niet allen in dezelfde mate verantwoordelijkheid dragen.¹⁷ Omgekeerd hebben belastingplichtigen uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de Belastingdienst. Een strategie om vertrouwen en legitimiteit te creëren en daarmee *compliance* te bereiken, moet daarom rekening houden met de aard en de kenmerken van de verschillende groepen belastingplichtigen.

4.1 Belastingplichtigen en hun adviseurs

Belastingplichtigen, met name ondernemers, worden vaak bijgestaan door professionele adviseurs. Dat kunnen belastingadviseurs zijn, maar ook bedrijfsfiscalisten. Deze adviseurs hebben een zeker professioneel vertrouwen in inspecteurs als vakgenoten. Inspecteurs en hun medewerkers trachten immers evenzeer als adviseurs een professionaliteit te realiseren, hetgeen een zakelijke omgang op basis van gedeelde materiedeskundigheid bevordert.¹⁸ Belastingadviseurs en inspecteurs bouwen in de loop der tijd vaak ook een bepaalde verstandhouding op die een basis is voor wederzijds begrip. De gedeelde deskundigheid en de opgebouwde verstandhouding maken het gemakkelijker om fiscale problemen te bespreken en samen op te lossen. Dat is een meer gelijkwaardige vorm van samenwerking dan in het geval van een ondeskundige burger met weinig fiscale en bureaucratische competentie. Bij deze kunnen emoties, zoals frustratie en irritatie, een rationele benadering van fiscale problemen in relatie tot de Belastingdienst eerder dwarsbomen.

Natuurlijk kunnen er forse verschillen van inzicht zijn tussen inspecteur en belastingadviseur, maar de gedeelde professionele deskundigheid betekent dat men elkaar erkent en waardeert als vakgenoten, waardoor men gemakkelijker samen tot een oplossing komt. Professionals gaan ook zakelijk om met conflicten met andere partijen; zij reageren op problemen, zoals een conflict, met een zekere professionele distantie. De fiscale attitude van belastingplichtigen met professionele bijstand zal daarom meer autonoom zijn, waarbij zij vaak gewoon hun zaakjes

geregeld willen hebben en zekerheid willen hebben omtrent hun fiscale positie. Professionals laten zich minder snel beïnvloeden door een slecht functionerende Belastingdienst dan 'gewone' burgers. Zij reageren niet alleen op ICT-problemen, maar ook op een minder respectvolle behandeling met een zekere professionele distantie. De Belastingdienst hoeft dus minder bang te zijn voor legitimiteitsverlies in de relatie tussen professionals, inspecteurs en belastingadviseurs, enerzijds vanwege de zakelijke houding van professionele adviseurs die geoefend zijn in het beheersen van hun persoonlijke emoties en anderzijds omdat de gedeelde deskundigheid al een bepaalde mate van legitimiteit geeft aan inspecteurs en hun medewerkers.

Belastingadviseurs zijn als gezegd gewend op professionele wijze te reageren op een gebrekkige werkwijze of onzorgvuldig gedrag van (medewerkers van) de Belastingdienst. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de Belastingdienst bij belastingadviseurs levende irritaties serieus moet nemen. Het gevaar is dat anders de relatie tussen deze beroepsgroepen verslechtert, hetgeen ook de uitvoering en toepassing van de belastingwet zal schaden. Deskundige belastingadviseurs die de aangiften van talloze burgers verzorgen, besparen de Belastingdienst veel onderzoek en dus tijd en geld. Zonder belastingadviseurs zouden veel burgers – en met name ondernemers – nauwelijks aan hun fiscale verplichtingen kunnen voldoen, hetgeen een aanzienlijke taakverzwaring voor de Belastingdienst zou betekenen. Wederzijds vertrouwen is

¹⁵ Vergelijk WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, blz. 109, Amsterdam: 2002. Inputlegitimiteit duidt daartegenover de legitimiteit aan die de instituties ontleent aan hun instelling, positie of samenstelling, dus onafhankelijk van hun prestaties.

¹⁶ WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, blz. 109, Amsterdam: 2002. De WRR waarschuwt overigens tegen een doorschieten naar een al te actieve dienstverlening aan burgers. Het gevaar dreigt dan van een activistische staat die inbreuk maakt op de staatsvrije sfeer van burgers. Mijns inziens zou de instrumentalistische, dus bemoeizuchtige, belastingwetgever daarom wel wat terughoudender mogen zijn.

¹⁷ Zie daarover verder hieronder in het kader van horizontaal toezicht. De idee van verantwoordelijkheid speelt bijvoorbeeld ook bij aanslagbelastingen, waar wel gepleit wordt voor een meer gedeelde verantwoordelijkheid voor een juiste belastingheffing (zie R.H. Happé, 'Navordering in de 21e eeuw: een principiële uitdaging', *WFR* 2008/825, blz. 830); nu is het nog zo dat verantwoordelijkheid voor de juiste vaststelling van de aanslag volledig bij de Belastingdienst ligt.

¹⁸ Vergelijk A.K.J.M. van Steenberghe, 'Professionalisering van fiscale rechtshandhavers. Een visie van binnenuit', *WFR* 2006/685.

hier niet mogelijk zonder 'fair play' in relatie tot de taakverdeling tussen beide partijen.¹⁹

Het ontbreekt nog wel eens aan fair play. Freudenthal noemt als voorbeelden de informatievergaring die door de Belastingdienst te beperkend voor de burger wordt ingevuld. De burger zou juist zo min mogelijk last moeten ondervinden van deze informatievergaring. De Belastingdienst dient daarom eerst de intern aanwezige informatie(bronnen) te raadplegen alvorens de belastingplichtige om gegevens en inlichtingen te vragen. Door dat niet te doen dreigt het evenwicht tussen de onderzoeksplicht van de inspecteur en de mededelingsplicht van de burger, essentieel voor de rechtszekerheid en de rechtsbescherming van de burger, te verdwijnen. In dit kader bekritiseert hij ook het beleid inzake het door de Belastingdienst ingevoerde verbod op bijlagen bij de aangifte. Aangezien deze geen deel meer kunnen uitmaken van de aangifte, is 'een jarenlange gebruikte en zeer succesvolle manier van communiceren met de Belastingdienst verloren gegaan.' Het niet al bij de aangifte twijfels ter zake kenbaar kunnen maken past niet in een open relatie van samenwerking.²⁰ Daaraan kan toegevoegd worden dat de burger en diens adviseur niet nodeloos met werkzaamheden moeten worden opgezadeld. Een saillant voorbeeld hiervan is toezenden aan alle dga's van een zeer uitvoerig en met de hand in te vullen formulier 'beëindiging inhoudsplicht' waarvan de staatsecretaris later zei dat retourneren van dit formulier niet verplicht was.²¹

4.2 Belastingplichtigen zonder professionele bijstand

Veel belastingplichtigen die niet worden bijgestaan door een professionele adviseur, ervaren de Belastingdienst al gauw als een complexe ondoordringbare bureaucratische organisatie. De Belastingdienst beschikt daarbij over veel meer deskundigheid en veel grotere financiële, technische en administratieve middelen dan deze burgers. De emotionele distantie van de burger is bovendien veel kleiner – het gaat om zijn portemonnee – dan van een inspecteur. Hier is bij uitstek sprake van feitelijke asymmetrie. Deze ongelijkheid komt bovenop de juridische asymmetrie die kenmerkend is voor de fiscale rechtsbetrekking; deze wordt veroorzaakt door de vaak (zeer) ruime bevoegdheden van de Belastingdienst om eenzijdig de rechtsbetrekking vast te stellen, dus de rechtspositie van de belastingplichtige te bepalen.²²

Gevolg van het gebrek aan bureaucratische competentie en kennis van het belastingrecht is dat de belastingplichtige zonder rechtsbijstand zich al gauw afhankelijk voelt van de Belastingdienst – dus meer onderdaan dan burger.²³ Hij zal bijvoorbeeld geen idee hebben van de reikwijdte van en beperkingen aan de zeer ruime informatievergaringsbevoegdheden van de inspecteur en de bijbehorende sancties als de 'omkering' van de bewijslast en boetes. De kennis omtrent zijn rechten en plichten is vaak afhankelijk van de informatie verstrekt door de Belastingdienst, waarover de burger moeilijk zelfstandig een oordeel kan vellen.²⁴

De legitimiteit van de Belastingdienst en dus de *compliance* is hier minder vanzelfsprekend. Hier is allereerst de persoonlijke ervaring van de burgers met de Belastingdienst van belang. In hun oordeel daarover leggen ze in het algemeen meer nadruk op de kwaliteit van de besluitvormingsprocedures en de manier waarop zij persoonlijk door medewerkers van overheidsinstanties worden behandeld, dan op een gunstige uitkomst. De ervaren procedurele rechtvaardigheid – onderdeel van de outputlegitimiteit – geeft de doorslag.²⁵ Enerzijds beperkt procedurele rechtvaardigheid zich dus niet tot de kwaliteit van procedures. Anderzijds is de wijze waarop een overheidsinstantie, zoals de Belastingdienst, heeft gehandeld in de ogen van de betrokken burger(s) tijdens het toepassen van een procedure 'vaak belang-

¹⁹ Fair play brengt de laatste tijd veel fiscale pennen in beweging. Zie al L.G.M. Stevens, *FISCUS, ik ben je vriendje niet!*, blz. 54 e.v., Deventer: 1997, die fair play overigens ten onrechte niet als een ethische norm beschouwt omdat 'het niet de vraag betreft of de beoogde wetstoepassing een ethisch verantwoorde uitkomst geeft.' Het is te beperkt om morele normen als fair play en legitimiteit enkel te relateren aan de uitkomst (het product) van menselijk handelen en niet ook aan het voorafgaande handelen zelf (het proces of de input); zie onderdeel 4. Zie ook J.A.R. van Eijnden, 'Fair play als exponent van fiscaal fatsoen', *WFR* 2007/1133, die vier verschillende betekenissen van het fair-playbeginsel onderscheidt, en de daar genoemde literatuur.

²⁰ R.M. Freudenthal, 'Waar zijn we nu helemaal mee bezig?', in: L.J.A. Pieterse (red.), *Velerlei gestalten. Opstellen aangeboden aan Arnold Linnewiel*, blz. 15-19, Amersfoort: 2007. Hij bekritiseert verder de administratieverplichting van box 3 en de trustvraag in de aangifte inkomstenbelasting die door de fiscus 'op een volstrekt verkeerde manier wordt gebruikt.'

²¹ Zie E.J.W. Heithuis, 'Dga in de loonbelasting, uit de loonbelasting,... in de loonbelasting', *NTR* 2008/1487, blz. 2.

²² J.L.M. Gribnau, *Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing*, blz. 21-22, Amersfoort: 2007.

²³ Ook juridische professionals zoals notarissen kunnen zich afhankelijk voelen. Zie J. de Gruiter, 'Koffievlekken, foute aanslagen en verdwenen akten', *Notariaat Magazine* 2007, nr. 9, www.notaris.nl.

²⁴ Vanwege de juridische asymmetrie en feitelijke asymmetrie in de fiscale rechtsbetrekking is een gedeelde verantwoordelijkheid van inspecteur en belastingplichtige zeker niet vanzelfsprekend. Het delen van verantwoordelijkheid vooronderstelt immers dat beide partijen de mogelijkheid, invloed, macht, bevoegdheid en dergelijke, hebben om de uitkomst van de samenwerking te bepalen.

²⁵ Zie T.R. Tyler en Y.J. Huo, *Trust in the Law*, New York: 2002.

rijker dan de manier waarop formele procedures zijn geregeld.²⁶ Juist in een situatie van afhankelijkheid is daarom bijvoorbeeld een zorgvuldige bejegening extra belangrijk. De Belastingdienst dient zich daarom in te spannen om te voorkomen dat de burger zich tot onderdaan gedegradeerd voelt, met name door de belastingplichtige als mens serieus te nemen. Persoonlijk contact kan hier erg belangrijk zijn.

Een minpunt in dit opzicht is het sinds enige jaren gevoerde beleid dat belastingplichtigen niet meer rechtstreeks telefonisch contact kunnen opnemen met de ambtenaar van de regionale belastingenheid die hun zaken behandelt. De keus voor telefoonverkeer via call centers is wat dat betreft een ongelukkige afweging van de belangen van de belastingplichtigen en het uitvoeringsbelang (doelmatigheid en efficiency) van de Belastingdienst.²⁷ De door de Nationale ombudsman ter zake ontvangen klachten draaien alle rond vertrouwen in de BelastingTelefoon en daarmee in de Belastingdienst: de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de informatieverstrekking; de voor belastingplichtigen vaak onduidelijke status van de verkregen inlichtingen, waarbij verwachtingen niet worden gehonoreerd door de inspecteur en klachten over niet terugbellen door de Belastingdienst hoewel dit wel was toegezegd.²⁸

Wanneer het handelen van de Belastingdienst mensen in financiële problemen brengt, is dat evident een negatieve persoonlijke ervaring. Het gaat hier niet zozeer om de manier waarom men bejegend wordt, maar het feit dat men financieel in het nauw wordt gebracht. Legitimiteitsverlies van de Belastingdienst is dan bijna onvermijdelijk. Een voorbeeld hiervan zijn de substantiële uitvoeringsproblemen bij de zogenoemde rekening-courantverhouding van burgers met de Belastingdienst.²⁹ Deze rekening-courantverhouding tussen Belastingdienst en burgers wordt veroorzaakt door het systeem van voorschotbetalingen en definitieve vaststelling achteraf. Als een te hoog voorschot is uitbetaald, moet dit na de definitieve vaststelling worden terugbetaald. De Belastingdienst bleek veelvuldig niet in staat wijzigingen in de relevante omstandigheden die moesten leiden tot een verlaging of stopzetting van de voorschotbetalingen te verwerken. Bij voorlopige teruggaven deed zich een vergelijkbaar verschijnsel voor. De ombudsman wijst erop dat belanghebbenden zo gemakkelijk in financiële problemen kunnen komen. Een terugvordering kan dan tot enorme moeilijkheden leiden. Dit leidt tot verlies aan legitimiteit en bereidheid tot naleving.

4.3 Legitimiteit en ICT-systemen

De huidige problemen bij de Belastingdienst zijn voor een belangrijk deel ICT-problemen zoals aan het begin al bleek. Daar zit ook een legitimiteitsaspect aan, zij het dat de impact daarvan van een andere orde is dan van legitimiteitsopbouw of -verlies in de directe interactie en communicatie tussen de medewerkers van de Belastingdienst en burger. Relaties tussen mensen en de gevolgen van

problemen daarin, zijn toch van een andere aard dan die tussen mens en (ICT-)systeem. Dat neemt natuurlijk niet weg dat ook hier op den duur gebrek aan vertrouwen tot legitimiteitsverlies van de Belastingdienst kan leiden.

De legitimiteit van de Belastingdienst hangt in zekere mate samen met het vertrouwen dat de burgers in de ICT-systemen van de Belastingdienst hebben. Nu leven wij in een tijd waarin wij dagelijks allerlei vormen van hypermoderne technologie gebruiken zonder dat we enig benul hebben van de technische merites en karakteristieken; het merendeel van ons weet niet hoe een automotor precies in elkaar zit, laat staan een computer. We gebruiken dagelijks hoogwaardig technische apparaten zonder ons daar veel zorgen over te maken. Onze tijd wordt gekenmerkt door een groot vertrouwen in technologie en abstracte technologische systemen. Leken hebben daar doorgaans geen moeite mee, maar dat kan ineens omslaan als zij ergens gevaren denken te zien waarvan de risico's door de experts over het hoofd zijn gezien.³⁰ Vertrouwen verdwijnt dan als sneeuw voor de zon. Daarom dient de betreffende (overheids)organisatie zeer alert te reageren door openheid van zaken te bieden bijvoorbeeld over onderzoek naar de oorzaak en de aanpak van het (vermeende) gevaar. Nu zullen de computersystemen bij de Belastingdienst niet zo snel als een voor leken ongrijpbaar gevaar met grote risico's gezien worden. De gevolgen zijn vaak zeer duidelijk: extra inspanningen en kosten voor de burger.

Een basisvoorwaarde voor het gebruik van ICT-systemen is vertrouwen in de elektronische uitwisseling van informatie, bijvoorbeeld in de vorm van de elektronische aangiften. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat digitale belastingaangiften correct verwerkt worden door de Belastingdienst en dat die niet verloren gaan, waardoor de burger nogmaals verzocht moet worden een aangifte in te dienen. Fouten in de verwerking van digitale aangiften

²⁶ K. van den Bos, 'Procedurale rechtvaardigheid: beleving en implicaties', in: *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context*, blz. 188, 's-Gravenhage: 2007. Hij onderscheidt aanvullend nog interrelationele rechtvaardigheid: waarbij het gaat om de interpersoonlijke interactie tussen personen, dus tussen een burger en een medewerker van de Belastingdienst waar bijvoorbeeld respect en vriendelijkheid een rol spelen. Ik hanteer hier outputlegitimiteit als verzamelterm voor deze beide vormen van rechtvaardigheid.

²⁷ J.W. Zwemmer, 'Bellen met de fiscus', NTFR 2006/727. Zie ook: *Burgerschap verzilverd. Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*, blz. 49, 's-Gravenhage: 2008. Vergelijk rapport Nationale ombudsman van 11 augustus 2008, nr. 2008/142, V-N 2008/41.4, over het automatisch verbreken van een telefoongesprek door de Belastingtelefoon.

²⁸ Zie *Burgerschap verzilverd. Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*, blz. 49, 's-Gravenhage: 2008.

²⁹ *Burgerschap verzilverd. Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*, blz. 48, 's-Gravenhage: 2008.

³⁰ A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, blz. 130-131, Oxford: 1990.

leiden tot minder vertrouwen in de digitale communicatie met de Belastingdienst. Bovendien bevatten aangiften persoonlijke gegevens. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat het ICT-systeem zeer goed beveiligd is en hun gegevens niet op straat terecht komen.³¹ Ook mag de verantwoordelijkheid voor interne ICT-problemen niet afgewenteld worden op de belastingplichtigen.³² Zo nodig moeten ook hier snel maatregelen genomen worden om legitimiteitsverlies te repareren en het vertrouwen van de burgers te herstellen – hun bereidheid tot het doen van elektronische aangiften wordt dan weer groter.³³

Belangrijk is dan dat ook in de fiscale beschikkingsfabriek waar ICT niet weg te denken is, de menselijke maat behouden blijft.³⁴ Dan voelt de belastingplichtige zich geen nietig radertje in een machine waar hij geen enkele vat op heeft. Lovenswaardig is dan het streven van de fiscus: 'het gemak ligt bij de burger, de last ligt bij de overheid.'³⁵ Dat streven uit 2006 lijkt de afgelopen tijd helaas niet helemaal waargemaakt te zijn. Een pregnant voorbeeld hiervan is de recente afschaffing van aangiftdiskettes die volgens de Nationale ombudsman veel te abrupt is gegaan. Honderdduizenden mensen die gewend zijn met de aangiftdiskette hun belastingaangifte te doen, werden daarvan in 2008 de dupe.³⁶

5 Vertrouwen en legitimiteit (en een dissonant)

Legitimiteit is er dus in soorten en maten. De Belastingdienst realiseert zich dat terdege.

De Belastingdienst probeert daarom tegenwoordig heel bewust een grondslag van vertrouwen te leggen onder de betrekkingen met de belastingplichtigen. Vertrouwen is een essentiële voorwaarde voor samenwerking en *compliance*. Het is daarom toe te juichen dat de Belastingdienst kiest voor meer horizontaal toezicht op basis van wederzijds vertrouwen (zie hieronder onderdeel 6). Horizontaal toezicht is exemplarisch voor de recente koersverandering van de Belastingdienst. Deze zal hier eerst worden besproken.

De keuze voor samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen betekent dat afscheid wordt genomen van een top-downbenadering van de belastingplichtige. Deze verticale vorm van 'interactie' was gebaseerd op de idee dat belastingplichtigen boeven zijn die gevangen moeten worden. Dit uitgangspunt is niet meer van deze tijd. Belastingplichtigen worden tegenwoordig veel opener tegemoet getreden, het vijandbeeld heeft afgedaan. In steeds meer landen zien we dan ook dat de Belastingdiensten overstappen van een *deterrence*-strategie naar een *compliance*-strategie. Die afschrikkingsgedachte vertrouwde op dwang en gehoorzaamheid. Men heeft echter de idee verlaten dat belastingplichtigen enkel winstmaximaliserende individuen zijn die met intensieve controle en harde sancties in geval van normovertreding aangepakt moeten worden.³⁷ Deze *command and control*-vorm van regulering is kostbaar en het effect is twijfelachtig. De beperkte controlecapaciteit van de Belastingdienst maakte

de afschrikkingstrategie illusoir in het licht van ontwikkelingen als de steeds verder uitdijende en ingewikkelder regelgeving en de voorjagende globalisering met als gevolg de handhavingproblemen op de *global marketplace*.³⁸

De tegenwoordig door de Belastingdienst gehanteerde *compliance*-strategie past ook beter bij een situatie van wederzijdse afhankelijkheid. Enerzijds beschikt de Belastingdienst dus over zeer ruime bevoegdheden en kan hij eenzijdig allerlei beslissingen nemen die grote gevolgen (kunnen) hebben voor belastingplichtigen en die daarmee in een afhankelijke positie verkeert. Anderzijds kan de overheid geen belasting heffen zonder medewerking van haar burgers. Deze medewerking bestaat in soorten en maten, variërend van het doen van de eigen aangifte tot herendiensten. Als belasting- en inhoudingsplichtigen massaal medewerking zouden weigeren, bijvoorbeeld door geen of zeer onjuiste aangiften in te dienen, zou de Belastingdienst het extra werk dat daardoor ontstaat, niet aankunnen. De Belastingdienst is zo afhankelijk van de belastingplichtigen (en hun adviseurs).

Deze onderlinge afhankelijkheid noopt tot een samenwerking waarin men op elkaar is aangewezen. Men dient in zekere mate rekening te houden met elkaars belangen en gezichtspunten, waarbij de Belastingdienst uiteraard het algemeen belang heeft te dienen en de belastingplichtige zijn eigen particuliere belang mag laten prevaleren – bin-

³¹ Vergelijk de verontrustende constatering van de Algemene rekenkamer (Jaarverslag 'Rijk verantwoord 2005', Kamerstukken II 2005/06, 30 550, nr. 2) dat er sprake is van een 'verminderd toezicht en gegevensbeveiliging bij de Belastingdienst, wat in relatie te brengen is met de automatisering.'

³² Vergelijk rapport Nationale ombudsman van 11 augustus 2008, nr. 2008/141, V-N 2008/41.3: over de problemen veroorzaakt door eens slecht werkend aangifteprogramma. De belastingplichtige die elektronisch zijn IB-aangifte wilde indienen werd gevraagd zijn antivirusprogramma uit te schakelen. Als gevolg daarvan raakte deze twee belangrijke bestanden kwijt.

³³ Vergelijk C. Raab, 'Electronic Confidence: Trust, Information and Public Administration', in: I.Th.M. Snellen en W.B.H.J. van de Donk (red.), *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, blz. 123, Amsterdam: 1998.

³⁴ J.L.M. Gribnau, 'Belastingdienst: neem individuele belastingplichtige serieus!', NTFR 2005/416, blz. 1-4.

³⁵ Bedrijfsplan Belastingdienst 2006-2010, blz. 2.

³⁶ Burgerschap verzilverd. Verslag van de Nationale ombudsman over 2007, blz. 48, 's-Gravenhage: 2008. De ombudsman voegt daaraan toe dat digitalisering juist de toegankelijkheid van de Belastingdienst kan bevorderen.

³⁷ H. Gribnau, 'Soft Law and Taxation: The Case of The Netherlands', *Legisprudence* 2007 (1) 3, blz. 312-316.

³⁸ Vergelijk ook R.H. Happé, 'Multinationals, handhavingsovereenkomsten en fair share', in: J. Sprenger (red.), *Per saldo. Overheidsfinanciën en fiscaliteit na twaalf jaar minister Zalm*, 's-Gravenhage: 2007.

nen de grenzen van het recht.³⁹ De complexiteit van het huidige belastingrecht leidt tot een toenemende wederzijdse afhankelijkheid van burger en fiscus. Deze onderlinge afhankelijkheid, samenwerking en wederkerigheid in de fiscale rechtsbetrekking dient van beide kanten gerespecteerd en onderhouden te worden. Er dient ook – ondanks de juridische en eventueel feitelijke asymmetrie – een bepaalde gelijkwaardigheid te zijn. Samenwerking is niet goed mogelijk tussen partijen wier bevoegdheden en plichten volstrekt uit balans zijn.⁴⁰ Uiteraard zijn de vorm en inhoud van samenwerking afhankelijk van de soort belastingplichtige.

Die samenwerking kan gebaseerd zijn op een grote mate van gelijkwaardigheid. Dit op voet van gelijkwaardigheid omgaan van bestuursorganen met burgers via samenwerking en afspraken wordt wel aangeduid als 'horizontalisering'.⁴¹ Wat mogen we in dit verband van de Belastingdienst verwachten? Nu ook veel belastingplichtigen assertiever en 'zelfredzamer' worden is de verhouding tussen Belastingdienst en belastingplichtige meer horizontaal geworden. Mensen willen met de overheid in gesprek op basis van gelijkwaardigheid, zo lezen we in het Bedrijfsplan van de Belastingdienst.⁴² Deze gelijkwaardigheid kleurt uiteraard de wederkerige verwachtingen omtrent elkaars gedrag.

Samenwerking en zeker horizontale samenwerking kan enkel gedijen in een context die vertrouwen en transparantie mogelijk maakt en liefst stimuleert. Dat zal van twee kanten moeten komen, maar van de Belastingdienst als behartiger van het algemeen belang mag een extra inspanning verwacht worden. Van de Belastingdienst mag meer redelijkheid verwacht worden dan van de belastingplichtige die enkel zijn particulier belang mag behartigen.

Hieronder zal blijken dat de Belastingdienst in het kader van horizontaal toezicht sterk de nadruk legt op vertrouwen, openheid en transparantie en dergelijke. Deze waarden zijn van cruciaal belang voor de legitimiteit van de Belastingdienst, maar zeker niet alleen in het kader van horizontaal toezicht. Ik zie de nadruk op vertrouwen en openheid in de relatie met belastingplichtigen dan ook als een bredere trend die past in noodzakelijke samenwerking tussen Belastingdienst en belastingplichtige gegeven hun onderlinge afhankelijkheid.

Zonder vertrouwen en dus legitimiteit kan de Belastingdienst zijn taken niet uitvoeren. Investeren in vertrouwen betaalt zichzelf terug door een hogere graad van *compliance*.⁴³ Dat neemt natuurlijk niet weg dat er altijd een groep niet-coöperatieve belastingplichtigen zal zijn die dat vertrouwen zal beschamen. Daar zal de Belastingdienst met gepaste sancties op dienen te reageren ('niet horizontaal, maar verticaal'). Maar ook hier gaat het om maatvoering: intensieve controle en zware sancties kunnen de fiscale moraal van de groep belastingplichtigen verder onder druk zetten en zelfs een nog grotere *non-compliance* bewerkstelligen.⁴⁴

Vertrouwen is echter geen rustig bezit en zal permanent onderhouden moeten worden. Vertrouwen in belastingplichtigen zal door de Belastingdienst van hoog tot laag

uitgestraald moeten worden. Een opvallende dissonant in dit verband is de argumentatie van de staatssecretaris bij de behandeling van het initiatief wetsontwerp waarin de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen informatieverzoeken van de inspecteur wordt vastgelegd.⁴⁵ Het valt te begrijpen dat hij zich zorgen maakt over de extra werklast die de voorgestelde rechtsbescherming bij controlehandelingen voor de Belastingdienst met zich brengt, zeker gegeven de huidige problemen. Maar de schromelijke overdrijving door de staatssecretaris van de aantallen te verwachten bezwaar- en beroepschriften straalt bepaald geen vertrouwen uit.⁴⁶ 'Er lijkt hier een vijandbeeld van de belastingplichtige te bestaan, alsof volksschammen klaar staan om met ongegronde klachten tegen controlehandelingen zand in de raderen van de Belastingdienst te strooien.'⁴⁷ Vriend-vijanden denken gaat ten kosten van vertrouwen en legitimiteit.

6 Horizontaal toezicht

De zojuist besproken nieuwe koers die de Belastingdienst vaart, blijkt heel pregnant uit de introductie van het fenomeen van horizontaal toezicht. De Belastingdienst heeft daarmee gekozen voor een vorm van toezicht waar vertrouwen en oplossingsgerichtheid een grotere rol spelen. Horizontaal toezicht is een specifieke vorm van samen-

³⁹ Legitimiteitsverwerving kan ook geschieden door belastingplichtigen te betrekken bij de fiscale beleidsvorming. Zie 'Burgerparticipatie in fiscale beleidsregelvorming', in: J.L.M. Gribnau, *Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing*, blz. 111 e.v., Amersfoort: 2007.

⁴⁰ J.L.M. Gribnau, 'Overkill in rechtshandhaving is dodelijk voor samenwerking', *NFR* 2008/428, blz. 1-5.

⁴¹ Vergelijk bijvoorbeeld L. Damen, 'Bestaat de Awb-mens?', in: J.L. Boxum e.a., *Aantrekkelijke gedachten. Beschouwingen over de Algemene wet bestuursrecht*, blz. 111, Deventer: 1993.

⁴² *Bedrijfsplan Belastingdienst 2006-2010*, blz. 12, www.Belastingdienst.nl.

⁴³ Vergelijk E. Kirchler, *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, blz. 168, Cambridge: 2007: 'this approach is likely to elicit perceptions of empathy and fair treatment, which is likely to be reciprocated by fair behaviour and compliance'.

⁴⁴ E. Kirchler, *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, blz. 171, Cambridge: 2007.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 645, nr. 4-6; het eerdere wetsvoorstel is wat aangepast in reactie op het advies van de Raad van State.

⁴⁶ Hij schrijft bij monde van het kabinet dat 77 500 bezwaren te verwachten zijn als de regeling wordt ingevoerd (bijna twintig maal zoveel als de Raad voor de rechtspraak inschat). *Kamerstukken II 2007/08*, 30 465, nr. 12. Zie ook de pittige kritiek hierop van J.W. Zwemmer, 'Rechtsbescherming van belastingplichtigen', *WFR* 2008/474.

⁴⁷ M.W.C. Feteris, *Hoe is het gesteld met de fiscale rechtsbescherming?*, blz. 43, Amersfoort: 2008.

werking met belastingplichtigen. Onder horizontaal toezicht vallen met name het afsluiten van handavingsconvenanten met grote ondernemingen, met brancheorganisaties en hun leden, en met intermediairs. Het gaat hier om ondernemers en hun brancheorganisaties bij wie een hoge mate van professionaliteit en deskundigheid aanwezig is. Horizontaal toezicht wordt gepresenteerd als 'een effectieve aanvulling op het traditionele, verticale toezicht, waarbij de overheid van bovenaf controleert of de regelgeving correct wordt nageleefd'.⁴⁸

Dit verschijnsel 'toezicht' mag zich de laatste tijd niet alleen in de fiscaliteit in een grote belangstelling verheugen. Het is daarom zinnig nader op dit verschijnsel in te gaan.

Wat is toezicht? In de Awb vinden we geen definitie van toezicht (wel van toezichthouder; zie art. 5:11 Awb). De regering verstaat onder toezicht 'zowel de controle op de naleving van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden als ook het bestuurlijke toezicht op mede-overheden en zelfstandige bestuursorganen'.⁴⁹ De door de regering genoemde controle op de naleving van wet- en regelgeving wordt verderop uitgewerkt in een definitie van toezicht. 'Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.⁵⁰ Het gaat dus om drie taken: informatie vergaren, daar een oordeel over vormen en zonodig ingrijpen.

Toezicht op de naleving is de uitvoering van controle zonder dat er sprake hoeft te zijn van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Het gebruik van toezicht kan er dus toe leiden dat wettelijke voorschriften zonder inzet van verdere sanctiemiddelen worden nageleefd.⁵¹ De overheid stimuleert en bevordert zo actief de *compliance* bij de burgers. Mocht deze naleving niet resulteren, dan zal van toezicht overgeschakeld worden naar de meer traditionele handhaving.⁵² De begrippen toezicht en handhaving worden overigens vaak door elkaar gebruikt.⁵³ Het door de Belastingdienst toegepaste verticaal toezicht en de daartoe gebruikte middelen vallen immers onder de traditionele rechtshandhaving.

Horizontaal toezicht bij de Belastingdienst vertrekt vanuit de idee dat binnen zekere randvoorwaarden het toezicht op naleving mede overgelaten kan worden aan private partijen en maatschappelijke organisaties. De gedachte hierachter is dat de 'andere overheid', zoals die de laatste tijd in Nederland gepropageerd wordt, terughoudender is. De modernisering van de overheid betekent tegelijkertijd dat aan burgers en bedrijven hogere eisen worden gesteld.⁵⁴ De overheid vraagt hen meer verantwoordelijkheid te nemen. Hieruit kan een onderscheid in behandeling van verschillende groepen burgers volgen. Dit past in het pleidooi van de WRR voor 'een meer gedifferentieerde behandeling al naargelang de burger zelf verantwoordelijkheid heeft genomen'.⁵⁵ In het kader van horizontaal toezicht gebruikte instrumenten zijn individuele handavingsconvenanten met (zeer) grote bedrijven, certificering of afspraken over normatiek bij MKB-bedrijven.⁵⁶ In het bedrijfsplan 2006-

2010 noemde de Belastingdienst overigens ook de voorin-gevulde aangifte (VIA) als een horizontaal toezicht instrument, maar daar is hij later terecht vanaf gestapt. De voorin-gevulde aangifte wordt nu gezien als een 'stevige bijdrage' van de Belastingdienst aan de vermindering van administratieve lasten van burgers en bedrijven – naast horizontaal toezicht.⁵⁷ Belangrijk is dat in dit horizontale toezicht de controle op de naleving van wet- en regelgeving niet alleen door de Belastingdienst wordt uitgeoefend maar ook door burgers, bedrijven en mogelijk maatschappelijke organisaties. In de betrokkenheid van organisaties en personen van buiten de overheid schuilt precies het horizontale karakter.

Dit horizontaal toezicht betekent een vorm van samenwerking tussen fiscus en burger die ver afstaat van de traditionele hiërarchische aanpak – dergelijk verticaal toezicht (handhaving) is overigens wel op de achterhand aanwezig. Hier ligt een belangrijke efficiencywinst voor de rechtshandhaver.⁵⁸ De besparing op mensen en middelen

⁴⁸ *Bedrijfsplan Belastingdienst 2008-2012*, blz. 34, www.Belastingdienst.nl.

⁴⁹ 'Kaderstellende visie op toezicht', *Kamerstukken II 2000/01*, 27 831, nr. 1, blz. 6.

⁵⁰ 'Kaderstellende visie op toezicht', *Kamerstukken II 2000/01*, 27 831, nr. 1, blz. 7.

⁵¹ *MvT, Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht)*, *Kamerstukken II 1994/95*, 23 700, nr. 3, blz. 128.

⁵² Vergelijk A. van Rossum, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht', in: *Toezicht, Preadviezen NJV 2005-1*, blz. 10 e.v.

⁵³ Vergelijk A.J.C. de Moor-van Vugt, *Toezicht achter matglas. Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving*, blz. 4, 's-Gravenhage: 2001, die onder nalevings- of handavingstoezicht verstaat 'het van overheidswege nagaan of publiekrechtelijke regels zijn nageleefd.' Bestuurlijk toezicht is dan specifiek het toezicht van hogere overheden op lagere overheden. Controle gebruikt zij in brede zin: 'het nagaan in het algemeen of gestelde regels worden nageleefd, of ze nu van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke oorsprong zijn'.

⁵⁴ 'Modernisering van de overheid', ook wel kabinetsvisie 'Andere overheid' genoemd, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 1.

⁵⁵ *WRR, De toekomst van de nationale rechtsstaat*, blz. 111, 's-Gravenhage: 2002.

⁵⁶ J.A. Booij, 'Convenanten, de betekenis voor de procespraktijk', *TFB 2008/3*, blz. 4-5. Naar aanleiding van het inmiddels gestarte programma voor middelgrote en kleine bedrijven, merkt hij op dat de acceptatiegraad, dus de legitimiteit, in grote mate afhangt van de mogelijkheden die er zijn om eventuele geschillen op adequate en snelle wijze af te handelen.

⁵⁷ *Bedrijfsplan Belastingdienst 2008-2012*, blz. 22, 34.

⁵⁸ Dit is ook voor de internationale belastingconcurrentie van belang. Lagere compliance costs maken Nederland als vestigingsland aantrekkelijker.

die horizontaal toezicht oplevert, kan de Belastingdienst aanwenden voor het opsporen en aanpakken van malafide burgers en bedrijven, het waarborgen van veiligheid en het verlenen van service. Efficiencywinst is er echter niet alleen voor de Belastingdienst, maar ook voor de betrokken ondernemingen. Indien hun eigen interne controle op orde is en de Belastingdienst daarom afsprekt minder te controleren, levert hen dat een besparing op in de vorm van lagere *compliance* kosten.

Er is echter ook een schaduwzijde. Het gevaar dreigt dat deelnemende ondernemingen privileges verwerven ten koste van andere belastingplichtigen, als namelijk de verminderde controle hen in staat stelt hun bijdrage aan de schatkist te verminderen. Naast de lagere *compliance*-kosten, is er dan ook de winst van een belastingvoordeel, doordat men zijn wettelijk vastgelegde *fair share* niet betaalt.⁵⁹ Het gelijkheidsbeginsel en de distributieve rechtvaardigheid zijn hier dus in het geding. De Belastingdienst zal daarom moeten waarborgen dat de deelnemende ondernemingen ook daadwerkelijk – in de termen van de WRR – hun ‘verantwoordelijkheid nemen’. Zo niet, dan dreigt ook het beeld van horizontaal toezicht als schaamlap voor een gebrek aan noodzakelijke controlecapaciteit bij de Belastingdienst en als gevolg daarvan legitimiteitsverlies. De Belastingdienst zal dus transparantie en openbaarheid moeten betrachten om het publiek duidelijk te maken dat er geen privileges worden genoten.

Wederzijds vertrouwen en een open relatie tussen belastingplichtige en Belastingdienst staan centraal in het door de Belastingdienst gepropageerde horizontaal toezicht.⁶⁰ Vertrouwen en transparantie zijn hier de kernbegrippen.⁶¹ Belangrijk is te zien dat deze vormen van horizontale samenwerking gebaseerd zijn op onderlinge afhankelijkheid, wederkerigheid en eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. Communicatie in deze fiscale rechtsbetrekking moet dan steeds tweerichtingsverkeer zijn. Alleen dan kan de (horizontale) belastingheffing werkelijk gebaseerd zijn op vertrouwen en transparantie.

7 Zichtbare handhaving en fair share

In het voorgaande zagen we dat vertrouwen en legitimiteit tegenwoordig een belangrijke rol spelen in de fiscale rechtsbetrekking. Dat leidt tot een gewijzigd, ‘gehorizontiseerd’, perspectief op fiscale rechtshandhaving. Horizontaal toezicht, als een specifieke vorm van samenwerking tussen Belastingdienst en groepen belastingplichtigen en hun vertegenwoordigers, past goed in dit perspectief.

Hierboven bleek dat de pakkans niet direct van grote invloed is op de legitimiteit van de fiscus en dus de *compliance*. Toch is er wel een indirect effect: zichtbare controle geeft de burger het vertrouwen dat de overheid de rechtshandhaving serieus neemt zodat ook *andere* burgers hun *fair share* bijdragen. Controle is dus een last, maar ook een noodzaak. Gecontroleerd worden leidt af van andere werkzaamheden en kost dus geld, maar wordt ook als noodzaak ervaren. Vergelijk de treinreiziger die zijn wenkbrauwen fronsst als het treinkaartje gedurende een

lange rit niet gecontroleerd is. Het gaat dan niet zozeer om het idee dat men nu ‘voor niets betaald heeft’, al hoor je dat wel eens in de trein. Voor de betalende reizigers is zeker zo belangrijk dat regelmatige en zichtbare controle betekent dat de naleving van de norm ook bij anderen wordt afgedwongen. Degene zonder kaartje wordt gepakt en het eigen nette gedrag wordt ‘beloond’.

Dit geldt ook voor de fiscaliteit. Een adequate en zichtbare controle betekent een serieuze pakkans en schrikt daardoor in zekere mate af. Maar het effect daarvan gaat waarschijnlijk verder. ‘Compliant’ belastingplichtigen stellen het namelijk op prijs dat overtreders gepakt worden en zij voelen zich daarnaast gesterkt als bij controle de eigen aangifte en administratie in orde blijken te zijn. Hier zou controle dus ook wel eens effect op het fiscale gedrag kunnen sorteren.⁶²

Wat we hier zien is dat de bereidheid tot naleving van normen, zoals het betalen van belasting op een soort voorwaardelijke coöperatieve instelling berust. Het gaat om reciprociteit in de vorm van een waargenomen coöperatieve instelling van anderen. Die andere belastingbetalers kent men niet persoonlijk, het zijn ‘abstracte’ anderen, ‘relatieve’ vreemden. Maar men moet het vertrouwen hebben dat zij aan hun fiscale verplichtingen voldoen, dat zij dus hun deel bijdragen.⁶³ Hier zien we het belang van voldoende controle door de Belastingdienst, ook al leidt dat tot extra werkzaamheden en kosten bij de belastingplichtige. Adequate controle draagt bij aan het vertrouwen dat ieder zijn *fair share* bijdraagt. Controle draagt zo bij aan de transparantie van *compliance*, aan vertrouwen in de coöperatieve instelling van andere belastingplichtigen.

Dit element van wederkerigheid laat overigens twee kanten zien van horizontaal toezicht. Enerzijds kunnen er meer middelen vrij gemaakt worden voor degenen die het verticale toezicht, echt ‘verdienen’, degenen dus die het niet zo nauw nemen met hun fiscale verplichtingen. Be-

⁵⁹ Het succes van horizontaal toezicht kan dus niet enkel aan de tevredenheid van de deelnemende ondernemingen worden afgemeten. Oorzaak kan immers zijn het belastingvoordeel (wegens gebrek aan controle). Deze externalisering van kosten betekent echter wel een privilege, ongelijkheid dus.

⁶⁰ Zie Bedrijfsplan Belastingdienst 2008-2012, *passim*, www.Belastingdienst.nl.

⁶¹ Zie R.H. Happé, ‘Multinationals, handhavingsconvenanten en fair share’, in: J. Sprenger (red.), *Per saldo. Overheidsfinanciën en fiscaliteit na twaalf jaar minister Zalm*, ‘s-Gravenhage: 2007, P.H.J. Essers, ‘Horizontaal toezicht: een stille revolutie’, *WFR* 2008/3, en P.H.M. Simonis, ‘Over corporate governance, jaarrekeningenrecht en horizontaal toezicht’, *WFR* 2008/5.

⁶² Prof. dr. R. Jeurissen wees mij op dit punt, waarvoor dank.

⁶³ G. den Hartogh, ‘Belastingbeginselen en belastingmoraal’, in: J.L.M. Gribnau (red.), *Belastingrecht en ethiek in debat*, blz. 54, Deventer: 1999. Vergelijk R.H. Happé, ‘Over belastingheffing en ethiek: Enige politiek-filosofische verkenningen’, in: D.A. Albregtse en P. Kavelaars (red.), *Maatschappelijk heffen. De Wetenschap (Stevens-bundel)*, Deventer: 2006.

lastingsplichtigen zien dan dat de *compliance* van de potentiële *free riders* ook wordt afgedwongen; hetgeen hun *compliance* als gezegd zal versterken. Anderzijds kan de indruk ontstaan dat deelnemers aan horizontaal toezicht minder gecontroleerd worden en dus minder aan de schatkist betalen (zie hierboven, onderdeel 6). Degenen bij wie deze laatste indruk overheerst zullen de Belastingdienst minder legitiem gaan vinden en mogelijk daaruit negatieve conclusies voor hun eigen *compliance* trekken. Deze belastingplichtigen menen dan mogelijk dat de *compliance* van andere belastingplichtigen onvoldoende wordt afgedwongen, hetgeen hun bereidheid tot naleving zal verminderen.

Maar waarom is dat vertrouwen in de coöperatieve instelling van anderen nu zo belangrijk? Dat komt doordat mensen onderling van elkaar afhankelijk zijn. Niemand kan zonder anderen, zonder een samenleving waar hij deel van uitmaakt. De samenleving kan dan als een coöperatieve onderneming gezien worden; men dient samen te werken om te overleven en om vrede, veiligheid en andere waarden te kunnen realiseren. Men is van elkaar afhankelijk in deze samenwerking; alleen redt men het immers niet. De samenleving is dan een specifieke vorm van samenwerking van 'relatieve' vreemden waarbij alle deelnemers welvaren, wederkerig voordeel hebben. Dat betekent overigens niet dat die coöperatieve onderneming steeds geleid wordt door een harmonieus samengaan van belangen.⁶⁴ Zoals bij elke vorm van samenwerking zijn er onvermijdelijk momenten van belangentegenstelling en strijd.

Nu ieder gebaat is bij deze coöperatieve onderneming dient ieder daar zijn *fair share* aan bij te dragen. De metafoor van de samenleving als een coöperatieve onderneming tot voordeel van ieder kwalificeert ook degene die zijn *fair share* niet bijdraagt. Denk aan de belastingontduiker, hij is een *free rider* op kosten van anderen. Zou deze persoon de massale fouten van de Belastingdienst als reden, als rechtvaardiging, kunnen aanvoeren om belasting te ontduiken? Deze vraag suggereert dat we belasting betalen om de Belastingdienst te financieren. Presteert die niet of ondermaats, dan hoeven we ook niet te betalen. Belastingontduiking als een soort kopersstaking. Dat is veel te kort door de bocht.

Want waarom betalen we immers belasting? Niet primair om de Belastingdienst en de overheid te financieren. De overheid is 'slechts' intermediair.⁶⁵ Belasting betalen we om de samenleving draaiende te houden. De sociale winst van belastingen bestaat uit door de overheid georganiseerde activiteiten ten behoeve van de maatschappij. Publieke goederen, defensie, justitie, infrastructuur, gezondheidszorg, milieuzorg en sociale voorzieningen, enzovoorts. Het recht beschermt immers tegen contractbreuk en diefstal en biedt zo marktpartijen zekerheid; het (abstracte) vertrouwen tussen personen of bedrijven die elkaar vaak nauwelijks kennen wordt geschraagd. Verder waarborgt de overheid een *level playing field* en stimuleert innovatie en dergelijke.⁶⁶

Maar belastingen dienen ook de solidariteit in onze maatschappij via sociaal-culturele voorzieningen en acti-

viteiten en maatregelen voor de lagere inkomensgroepen en kansarmen.

Wat is dus het gevolg van belasting ontduiken? Dat treft niet direct de Belastingdienst. Neen, voor de hele overheid zal er minder geld beschikbaar zijn. Maar belangrijker nog is dat publieke goederen en sociale voorzieningen getroffen zullen worden; daar zal met name minder geld voor beschikbaar zijn. Ook de markt wordt een onveiligere plaats. En voor zover er al op de Belastingdienst bezuinigd zal worden, leidt belastingontduiking tot een ongewenst resultaat. Minder budget zet de kwaliteit van belastingheffing verder onder druk. Belastingontduiking leidt dus zeker niet tot een beter presterende Belastingdienst en daar ging het toch juist om! Men meent immers te mogen ontduiken omdat de Belastingdienst ondermaats presteert. Meer belastingontduiking leidt bovendien tot meer (kostbare) fraudebestrijding. Dat gaat ten koste van betere ICT-processen. Ook hier een averechts resultaat. Belasting ontduiken is dus geen optie.

8 Afronding

De massale problemen bij de Belastingdienst kunnen tot legitimiteitsverlies van de Belastingdienst leiden. Gevolg kan zijn een slechtere belastingmoraal en een verminderde *compliance*. Een differentiatie naar soort belastingplichtige en handeling van de Belastingdienst is hier noodzakelijk. Voor de gemiddelde belastingplichtige is vertrouwen in de Belastingdienst veel belangrijker dan pakkans en sancties. Een als redelijk en fair ervaren rechtshandhaving stimuleert dit vertrouwen en daarmee de legitimiteit van de Belastingdienst. Onpartijdig, met respect voor de burger en in overeenstemming met behoorlijkheids- en zorgvuldigheidsnormen handelen van de Belastingdienst vergroot de bereidheid tot naleving.

Persoonlijke interactie en communicatie zijn van een andere orde dan de werking van ICT-systemen en de gevolgen van de mankementen en problemen daarvan die de belastingplichtige ondervindt. Met name in de persoonlijke interactie en communicatie dient de Belastingdienst de belastingplichtige als persoon serieus te nemen. Hier kunnen irritatie en frustratie over het gedrag van de Belastingdienst eerder tot een vertrouwensbreuk en dus minder nalevingsbereidheid leiden dan in het geval van de ICT-problemen. Ervaringen in de persoonlijke interactie wegen zwaar in het legitimiteitsoordeel. Bij professionele

⁶⁴ J. Rawls, *A Theory of Justice*, blz. 4, Oxford: 1999 (rev. ed.): 'society is a cooperative venture for mutual advantage (...) typically marked by a conflict as well as by an identity of interests'.

⁶⁵ J.L.M. Gribnau, 'Belastingrechtvaardigheid: strijd en wederkerigheid', in: J.L.M. Gribnau, *Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing*, blz. 22-28, Amersfoort: 2007.

⁶⁶ S. Holmes en C. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, passim, New York/London: 1999.

partijen zal dat minder het geval zijn dan bij 'gewone' belastingplichtigen. De problemen bij de Belastingdienst worden door belastingplichtigen, met name ondernemers, die worden bijgestaan door belastingadviseurs, primair als zakelijke problemen gezien. Het wederzijds vertrouwen tussen de betrokken professionals, inspecteur en belastingadviseur, is gebaseerd op een gedeelde deskundigheid en een zakelijke houding bij conflicten.

De Belastingdienst realiseert zich terdege het belang van vertrouwen. De wending naar horizontaal toezicht

laat dat zien. Daarbij mag het traditionele verticale toezicht niet verwaarloosd worden. Adequate en zichtbare rechtshandhaving draagt bij aan het vertrouwen van burgers dat ook hun medeburgers hun fiscale *fair share* aan de maatschappij bijdragen. Belastingen dienen immers niet primair de overheid, maar de maatschappij als een vorm van samenwerking van burgers. De Belastingdienst is in dit opzicht slechts een intermediair ten behoeve van die maatschappij.

BELASTINGFRAUDE IS (GEEN) WITWASSEN?

MEVR. MR. P. DE HAAS *

1 Inleiding

In het begin van deze zomer berichtte 'witwasofficier' Eric Noordhoek via Het Parool dat witwaspraktijken in strafzaken nog te weinig aan de orde wordt gesteld, terwijl de vervolging eenvoudiger is dan wordt verondersteld. Elk bezit van vermogen met *criminele* herkomst is immers al een vorm van witwassen. Tot die conclusie kan de rechter bijvoorbeeld komen aan de hand van de antecedenten, vanwege de manier waarop het vermogen is aangetroffen of omdat het fiscaal niet bekend is.¹ Tot voor kort was het de vraag of dit laatste voorbeeld door hem wel treffend was gekozen. Met name de hoven gingen er (tot nu toe) vanuit dat het doen van een onjuiste aangifte niet als gronddelict voor witwassen kan dienen. De Hoge Raad heeft dat standpunt bij arrest van 7 oktober 2008 met tweemaal rechtsoverwegingen van de hand gewezen.² Kennelijk was dat voor het Ministerie van Financiën reden om bij nieuwsbericht van 14 oktober 2008 nog eens te onderstrepen dat witwasbestrijding een belangrijk thema is voor de FIOD-ECD.³ Na een korte uiteenzetting van de historie van de witwasbepaling(en), zal ik aan de hand van de uitspraken van Rechtbank Amsterdam en Hof Amsterdam aangeven dat de parlementaire geschiedenis van de witwasbepalingen multi-interpretabel is. Daarna zullen de overwegingen van de Hoge Raad en A-G Fokkens onder de loep worden genomen. Het arrest van de Hoge Raad zet echter ook een aantal fundamentele regelingen – als

het una via-beginsel en de inkeerbepaling – in het fiscale boete- en strafrecht buiten spel of op het spel, waarbij het de vraag is of de wetgever en de Hoge Raad deze neven-effecten in ogenschouw hebben genomen. Die kan ik dan ook niet ongemoeid laten. Alvorens ik het artikel besluit, zal ik bewijsperikelen nog de revue laten passeren.

2 Historisch perspectief

Pas sinds 14 december 2001 kent Nederland de witwasbepalingen als neergelegd in art. 420bis Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) e.v.⁴ Witwassen wordt door Doorenbos omschreven als: 'het toepassen van (schijn)constructies met behulp waarvan getracht wordt de illegale herkomst, aan-

* *Werkzaam als fiscaal advocaat bij Hertoghs advocaten-belastingkundigen te Breda.*

¹ *Officier bepleit ontneming crimineel vermogen, Het Parool, 5 juli 2008.*

² *HR 7 oktober 2008, LJN BD2774.*

³ *Zie daartoe de website van www.minfin.nl. In het bericht wordt beschreven dat de bestrijding van witwassen door de FIOD-ECD structureel wordt opgevoerd.*

⁴ *Wet van 6 december 2001 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het witwassen van opbrengsten van misdrijven, Stb. 2001, 606.*